

SPIN 2010

Finalmente PSD!

**Le spinte all'innovazione nel mercato dei pagamenti
indotte dalla PSD**

Franco Passacantando

Banca d'Italia

Roma, 17 giugno 2010

Premessa

Ringrazio gli organizzatori di questo convegno per l'opportunità che esso offre di migliorare le conoscenze sulla Direttiva sui servizi di pagamento, la PSD, che, secondo gli addetti ai lavori, molto potrà fare per migliorare il sistema dei pagamenti in Europa.

In ambito europeo, l'obiettivo di integrare e rendere più efficienti i servizi di pagamento viene perseguito muovendo lungo due direttrici fondamentali: la realizzazione di infrastrutture e schemi di pagamento utilizzabili in modo uniforme in tutta l'Area, come previsto dal progetto SEPA; l'armonizzazione normativa, che trova il punto di sua maggiore rappresentatività proprio nella PSD.

Queste due direttrici, già complementari, sono destinate ad essere sempre più integrate se diventerà vincolante l'adesione agli schemi SEPA, come sembra ormai acquisito, dato il consenso crescente a definire una data, la cosiddetta *end date*, oltre la quale non potranno più coesistere gli schemi di pagamento SEPA con quelli nazionali. In questa prospettiva sarà ancora più significativo l'impatto che la PSD potrà avere sulla struttura e la futura evoluzione dell'industria europea dei pagamenti al dettaglio.

Il percorso dell'innovazione e il ruolo delle Autorità: dalla SEPA alla PSD

L'aspetto su cui mi vorrei soffermare è come SEPA e PSD potranno promuovere l'innovazione nei servizi di pagamento in Europa. Un dato più di altri illustra l'esigenza di innovazione: la quota ancora elevata delle banconote tra gli strumenti di pagamento. Sappiamo tutti che il contante è lo strumento di pagamento che comporta maggiori costi sociali, costi che però non sono percepiti dagli utilizzatori¹. Nonostante siano ormai disponibili strumenti innovativi che permettono di abbattere questi costi, nell'area dell'euro le banconote in circolazione rappresentano ancora circa l'8 per cento del PIL, e questo dato è

¹ ECB e DNB, "Retail Payments Integration and Innovation" Joint Conference, 25-26 maggio 2009.

rimasto sostanzialmente stabile nell'ultimo quinquennio. Vari fattori economici e sociali, alcuni dei quali di difficile misurazione, spiegano il fenomeno: la diffusione delle transazioni illegali, l'evasione fiscale, la riluttanza di alcune categorie di utilizzatori ad avvalersi di strumenti di pagamento bancari, la "sfiducia" per gli strumenti tecnologicamente più avanzati e, più di recente, per la moneta bancaria.

Le autorità responsabili della regolamentazione nel campo dei pagamenti non possono incidere su molti di questi fattori. Possono però agire per rafforzare la fiducia del pubblico nei confronti degli strumenti bancari e di quelli che offrono i maggiori vantaggi per gli utilizzatori finali – cittadini, imprese, Pubblica Amministrazione – e per l'economia nel suo complesso.

Il primo e fondamentale requisito per accelerare la diffusione di nuovi strumenti e servizi di pagamento in Europa è una migliore conoscenza dei costi associati all'utilizzo di ciascuno strumento. Gli utenti richiedono condizioni di prezzo semplici e trasparenti, le autorità che vengano resi noti i costi associati a ciascuno strumento, spesso assai lontani da quelli percepiti dai privati, e che i prezzi applicati riflettano tali costi. A questo fine l'Eurosistema ha avviato in questi mesi un'indagine volta a misurare i costi sociali dei servizi di pagamento al dettaglio in Europa, incluso il contante, e i risparmi potenziali per l'economia derivanti dalla sostituzione degli strumenti più tradizionali con quelli più innovativi. Essa consentirà un'analisi comparata tra diversi strumenti di pagamento e tra diversi paesi. In Italia, una nota positiva viene dai pagamenti dello Stato che sono effettuati per la quasi totalità con modalità telematiche; ciò consente alla Tesoreria dello Stato di eseguire i pagamenti in tempi e modalità coerenti con le nuove regole europee. Sforzi importanti in questa direzione dovranno essere tuttavia compiuti per l'adeguamento dei **pagamenti degli altri enti pubblici**.

Il secondo requisito per l'innovazione è il coinvolgimento ampio dei rappresentanti dell'industria dei pagamenti e delle categorie degli utenti stessi nel

processo di sviluppo delle nuove forme di pagamento. Alcune delle difficoltà incontrate nella realizzazione della SEPA discendono proprio dall'inadeguato coinvolgimento dei vari *stakeholders* nella prima fase del progetto. A questa difficoltà potrà porre rimedio la recente costituzione di un Consiglio dei pagamenti di alto livello, co-presieduto dalla BCE e dalla Commissione europea, cui partecipano rappresentanti delle varie categorie di *stakeholders* interessate dal processo di integrazione. Il Consiglio si è riunito per la prima volta il 7 giugno.

Un terzo importante requisito è rappresentato dalla capacità degli organi di autogoverno dell'industria, primo fra tutti l'EPC, di sviluppare adeguati *standard*. E' un'impresa ardua, data la miriade di procedure nazionali preesistenti, ma che è stata realizzata per alcuni importanti strumenti di pagamento – quali i bonifici, incassi e carte - e che potrà essere estesa ai pagamenti elettronici e a quelli su telefonia mobile. Standard globali porteranno a una riduzione dei costi privati e sociali, con effetti positivi anche per le fasce più deboli della popolazione (giovani, anziani, immigrati) e per la stessa concorrenza tra i fornitori di servizi a livello sovra-nazionale.

L'ultimo e più importante requisito è la fiducia degli utilizzatori finali per i nuovi strumenti e la certezza delle regole che ne guidano l'utilizzo. La PSD persegue questo obiettivo stabilendo diritti e obblighi delle parti coinvolte nell'esecuzione delle operazioni di pagamento.

Sono previste forme particolarmente intense di tutela degli utilizzatori dei servizi di pagamento elettronici all'interno di un codice europeo dei pagamenti e non più di contratti tra le parti².

In particolare la direttiva definisce tempi certi per l'esecuzione dei pagamenti; elimina la possibilità di applicare tariffe implicite; arriva ad accordare

² In alcuni ordinamenti tali disposizioni sono state recepite attraverso modifiche del codice civile; in Italia, il decreto che ha recepito la PSD (D.lgs 11/2010) ha riconosciuto a sua volta l'autonomia di questa serie di norme (Titolo II del Decreto) rispetto a quelle che hanno invece dato luogo a modifiche del TUB.

alla clientela periodi molto ampi (fino a 13 mesi per le operazioni non autorizzate o eseguite in modo inesatto) per disconoscere le operazioni di pagamento. Per consolidare la fiducia nell'utilizzo degli strumenti di pagamento elettronici, il legislatore comunitario prevede una responsabilità piena e diretta di ciascun prestatore di servizi di pagamento nei confronti del proprio cliente per la corretta esecuzione dell'operazione di pagamento: si tratta di un aspetto particolarmente impegnativo della disciplina (qualcuno ha parlato di "responsabilità oggettiva"), che ha richiesto al sistema bancario un notevole sforzo per rivedere le soluzioni cooperative e le regole di circuito.

La nuova disciplina riguarda anche i comportamenti degli utilizzatori. Come sappiamo il cliente che dispone un pagamento deve indicare esattamente l'identificativo del beneficiario (per i pagamenti SEPA, l'IBAN). Per le carte di pagamento è previsto l'obbligo di conservare in modo sicuro i dispositivi per l'autenticazione e di notificare immediatamente al prestatore di servizi di pagamento il furto o lo smarrimento dello strumento.

Per rafforzare la fiducia nei nuovi strumenti è necessario infine che vengano ridotte le frodi ad essi associate. Per raggiungere questo obiettivo la SEPA segue due indirizzi: la diffusione del "microchip" e l'introduzione di adeguati incentivi. Il processo di introduzione delle carte munite di chip ha già portato a un lieve miglioramento del rapporto tra transazioni fraudolente e totale delle operazioni con carte (di debito, di credito e prepagate) che è sceso allo 0,05 per cento dallo 0,07 nel 2006.

Sono possibili analoghi meccanismi per accrescere la "sicurezza" nelle transazioni *on-line* favorendo procedure che prevedano più "livelli" di autenticazione del cliente. A questi potrebbero associarsi regole che traslino gli oneri da frode verso gli operatori meno "sicuri" (il *liability shift*), al pari di quanto avviene per le carte.

Nuovi operatori nel mercato dei pagamenti: quadro regolamentare e prospettive di sviluppo

Un elemento propulsivo introdotto dalla PSD è la possibilità consentita a una nuova categoria di operatori, gli Istituti di pagamento, di abbinare offerta di servizi di pagamento e attività commerciali. La concorrenza è il fattore più importante per stimolare una più rapida diffusione di servizi e strumenti di pagamento innovativi.

L'attuale quadro regolamentare risulterà rafforzato con l'introduzione delle nuove disposizioni per gli Istituti di moneta elettronica, gli Imel. Una nuova Direttiva che dovrà essere recepita entro aprile 2011 ridisegna la cornice normativa degli Imel alla luce delle esperienze acquisite, dell'evoluzione tecnologica che ha interessato il settore, nonché della necessità di assicurare un *level playing field* tra tutti gli operatori. I nuovi Imel, infatti, potranno offrire servizi di pagamento ed esercitare attività commerciali, mantenendo la possibilità, che condivideranno solo con gli istituti di credito, di emettere moneta elettronica.

Nel nuovo scenario opereranno quindi insieme banche, Imel e istituti di pagamento. Il quadro regolamentare sarà proporzionato al diverso ambito di operatività: servizi di pagamento per gli IP; servizi di pagamento e moneta elettronica per gli Imel; tutti i servizi bancari e finanziari per le banche. La garanzia di condizioni di parità concorrenziali tra i diversi operatori richiede un attento monitoraggio volto a scoraggiare pratiche elusive del nuovo quadro regolamentare.

Per valutare il possibile impatto delle innovazioni in atto la Banca d'Italia ha condotto un'indagine presso gli operatori del settore dei pagamenti, della telefonia mobile e della grande distribuzione organizzata. L'indagine si è concentrata soprattutto sui servizi basati sull'utilizzo del telefono cellulare come strumento di pagamento per effettuare pagamenti via rete e *contactless*.

Tutti gli operatori sono convinti che questo mercato abbia prospettive molto promettenti. I soggetti intervistati hanno infatti manifestato un forte interesse per lo sviluppo del mercato dei *mobile payment* e hanno confermato che il successo del prodotto dipende essenzialmente dalla positiva combinazione di tre fattori: l'assetto normativo, l'ambiente di mercato e lo sviluppo tecnologico.

Le nuove regole introdotte dalla PSD riguardano anche le operazioni effettuate “mediante un dispositivo di telecomunicazione, digitale o informatico” e prevedono un quadro regolamentare più snello per i pagamenti di basso importo, che costituiscono il principale terreno di potenziale sviluppo dei *mobile payment*. E' questa una delle alternative più promettenti al contante, grazie all'ampiezza dei servizi potenzialmente sviluppabili nell'area dei micropagamenti e all'interesse per queste tipologie di pagamento da parte delle nuove generazioni.

La diffusione degli strumenti di pagamento alternativi al contante in Italia

Veniamo adesso alle prospettive di cambiamento che la PSD potrà apportare in Italia dove il principale strumento di pagamento è ancora il contante ma dove si notano interessanti segnali di crescita per alcuni servizi e strumenti più innovativi.

L'indagine sui bilanci delle famiglie della Banca d'Italia stima che nel 2008 il 44 per cento delle spese medie mensili è effettuata in contanti (per un importo di 866 euro). E' una percentuale alta anche se inferiore di circa 4 punti rispetto a quella della precedente indagine sul 2006.

Per quanto riguarda le imprese, la terza indagine sull'ICT condotta dalla Banca d'Italia nel 2008³ mostra che ormai il 90 per cento di esse si avvale di servizi bancari in rete, utilizzati in maniera generalizzata per gli incassi e i pagamenti; quasi i tre quarti di queste imprese si servono del Corporate banking interbancario per la gestione elettronica della tesoreria aziendale. La stessa

³ I risultati sono pubblicati nel volume *La diffusione dell'ICT nei pagamenti elettronici e nelle attività in rete. I risultati su imprese e amministrazioni pubbliche*, Tematiche Istituzionali, Banca d'Italia (marzo 2010).

indagine conferma che i requisiti fondamentali per l'utilizzo di servizi innovativi, oltre ovviamente alla convenienza di prezzo, sono l'affidabilità della controparte, l'elevata standardizzazione dei servizi di pagamento, la possibilità di accedervi senza sostenere elevati investimenti in tecnologia, l'adeguatezza dei presidi di sicurezza realizzati dalle banche per la protezione delle proprie reti.

Dai dati di sistema pubblicati nella recente Relazione annuale dell'Istituto, l'Italia continua a caratterizzarsi, nel confronto internazionale, per un basso numero di operazioni pro capite regolate con strumenti diversi dal contante (carte, bonifici, assegni, addebiti preautorizzati) (66 nel 2009) rispetto alla media nell'Unione Europea (157 nel 2008), per non parlare dei paesi più avanzati nell'area dei pagamenti come Francia, Olanda e Regno Unito (oltre 250 operazioni)⁴.

Il minor utilizzo di strumenti alternativi al contante in Italia non dipende da divari nella diffusione delle carte o delle infrastrutture, la dotazione delle quali è ormai in linea con quella dei principali paesi europei: 1,3 carte pro capite in Italia (2009) rispetto a 1,5 nell'Eurosistema (2008); 21 POS ogni mille abitanti in Italia, a fronte di 19 nell'Eurosistema. Tra i fattori che concorrono a spiegare l'ancora elevato ricorso al contante nel nostro paese, soprattutto da parte delle famiglie, emerge la diffusa percezione di maggiore complessità e vulnerabilità nell'uso di strumenti innovativi ma anche la non completa percezione del costo dell'utilizzo del contante. Quest'ultimo aspetto è dimostrato dal fatto che in Italia le carte di debito sono ancora usate per il 65 per cento per i prelievi di contante agli ATM, e solo per il 35 per cento per pagamenti su POS, anche se questa percentuale è in crescita rispetto al 15 per cento di dieci anni fa.

La moneta elettronica e i pagamenti attraverso la telefonia mobile rappresentano una prospettiva importante nel processo di sostituzione del contante. Segnali interessanti, nel nostro paese, vengono dalla sostenuta dinamica

⁴ Limitando l'analisi alle sole carte, le transazioni pro capite sono 26 in Italia (dato 2009) a fronte di oltre 57, nell'Eurosistema (dato 2008); analogo gap si registra nei volumi di operazione per terminale POS: circa 1200 in Italia a fronte di quasi 2500 nell'area Euro

osservata negli ultimi anni delle “carte prepagate” - strumenti che, per le loro caratteristiche, si prestano a una diffusione anche presso soggetti che non hanno una stabile relazione con le banche - con un tasso di crescita che nel 2009 e nel 2008 è stato rispettivamente del 24 e del 50 per cento, valore cinque volte superiore a quello europeo. E’anche significativamente aumentato il ricorso ai servizi bancari effettuati tramite internet quali il remote banking (dall’8,5 al 14,5 per cento). La recettività del nostro paese alle nuove opportunità offerte dalla tecnologia elettronica è stata già dimostrata con la diffusione della telefonia mobile. E’possibile quindi che per i *mobile payments* si apriranno nuove opportunità per coprire il divario che ancora ci separa dagli altri principali paesi europei.

Con il Decreto di recepimento della PSD la Banca d’Italia ha acquisito maggiori responsabilità di Sorveglianza. Come previsto da quel Decreto la Banca d’Italia sta predisponendo un Regolamento delle disposizioni relative alle operazioni di pagamento su cui verrà a breve avviata una consultazione pubblica.

Il Regolamento si rivolgerà sia ai prestatori di servizi di pagamento sia ai relativi utenti e renderà espliciti diritti e obblighi reciproci. In particolare, anche alla luce dell’esperienza maturata nei primi mesi di applicazione della nuova disciplina e delle problematiche segnalate, esso fornirà chiarimenti sull’applicazione delle regole generali ad alcuni casi concreti e sui principi ispiratori della riforma nelle diverse aree di intervento (per esempio in merito a: tariffe applicabili da ciascun prestatore, condizioni perché un’operazione possa considerarsi autorizzata e quelle per richiederne il rimborso, tempi di esecuzione e valuta applicabile alle operazioni di addebito e di accredito, le responsabilità dei prestatori e dei loro clienti).

Quali prospettive per il futuro

Le nuove regole europee sui servizi di pagamento hanno imposto agli operatori l'adeguamento delle piattaforme tecnologiche e degli strumenti contrattuali. Le disposizioni di attuazione in fase di emanazione consentiranno di superare le residue incertezze applicative che inevitabilmente accompagnano una fase di cambiamento di così rilevante portata.

Il percorso che ci separa dal completamento dell'integrazione europea e dal pieno sfruttamento delle opportunità offerte dalle tecnologie non è però terminato. Lo testimoniano le difficoltà che si incontrano nella migrazione ai prodotti della SEPA.

La coesistenza degli schemi SEPA con quelli domestici, se protratta nel tempo, può vanificare il processo di integrazione e implicare costi eccessivi. Vi è ormai la convinzione che sia necessario definire per via regolamentare una *end date* oltre la quale la coesistenza non sarà più ammessa. Condividiamo questa scelta anche se riteniamo importante che il carattere *market driven* delle iniziative SEPA non venga per questo alterato.

L'esigenza di migrare alla SEPA non dovrà quindi sacrificare quei servizi proficuamente utilizzati da imprese e cittadini in ambito nazionale che hanno prospettive di utilizzo generalizzato in Europa. E' di questi giorni l'avvio di una consultazione su una proposta di intervento della Commissione i cui contenuti, stando almeno ad una prima analisi, sottolineano in modo evidente la complessità del percorso ancora da compiere.

L'adesione alle logiche della SEPA resta comunque un obiettivo primario per le autorità Europee, per l'Eurosistema, per i Governi nazionali. Essa potrà favorire un'ulteriore modernizzazione dei servizi di pagamento grazie allo sviluppo in Europa di un linguaggio comune e di nuovi servizi via Internet o attraverso le reti di telefonia cellulare, aprendole anche alle transazioni di più basso importo.

Di tale spinta alla modernizzazione il nostro paese potrà ampiamente beneficiare nell'ottica di ridurre l'utilizzo del contante e di rendere più efficienti e

competitive quelle aree del sistema dei pagamenti, in primis quelli pubblici, dove lo sforzo di standardizzazione e di adeguamento alla nuova disciplina dovrà essere esteso ai pagamenti diversi da quelli dell'Amministrazione centrale.